

Une ville compacte, qualitative ... dans les limbes

Jean-Marie Halleux
Université de Liège

Le problème de l'étalement urbain tourmente les aménageurs depuis le XIXe siècle et les premières dilatations de la cité européenne en dehors de ses remparts. En ce début de XXIe siècle, la problématique est reformulée dans la perspective des objectifs stratégiques du développement durable. En effet, il est reconnu qu'une expansion urbaine peu maîtrisée est source d'une consommation accrue en ressources rares non reproductibles¹. La dépendance automobile est, parmi d'autres, un problème important qu'engendre l'étalement, une organisation territoriale trop dispersée ne pouvant fonctionner sans les déplacements en voiture individuelle et, dès lors, sans la possibilité d'une énergie bon marché. Les structures urbaines actuelles – avec leurs lotissements résidentiels desserrés, leurs zones d'activité économique, leurs centres commerciaux et autres multiplex périphériques – sont ainsi devenues un vecteur de la dynamique automobile. Elles renforcent les logiques de déplacements en voiture et contraignent ceux qui s'y refusent à entrer dans le jeu. En zone d'urbanisation diffuse, l'organisation de l'espace est telle qu'il devient difficile de mener une vie sociale normale si l'on ne dispose pas d'une voiture individuelle.

Des dynamiques individuelles, mais aussi collectives

L'étalement urbain est profondément ancré au cœur des dynamiques sociales contemporaines, où il est essentiel de passer de façon non routinière d'un champ d'activité à un autre, où notre vie est complètement dépendante de l'enchevêtrement d'un réseau étendu de transports, où les avantages de la ville peuvent se conjuguer aux avantages de la campagne. On a ici le sentiment que ce qui fait la ville diffuse résulte d'une multitude de décisions d'acteurs individuels et que le choix des ménages et des entreprises pour un usage extensif de l'espace représente une dynamique très puissante. Dans cette perspective, il n'est pas étonnant que l'étalement soit observé partout où la conduite automobile s'est démocratisée et qu'il représente le phénomène contemporain le plus significatif de l'évolution de nos villes.

S'il faut admettre que l'étalement est porté par de puissantes dynamiques individuelles, il faut également reconnaître que les pouvoirs publics demeurent susceptibles de moduler son intensité. En effet, bien que d'identiques dynamiques individuelles centrifuges soient présentes dans tous les pays à fort taux d'équipement automobile, elles n'aboutissent pas pour autant à une homogénéité dans la production des extensions urbaines. Les résultats locaux induits par ces dynamiques sont dépendants de complexes mécanismes où interfèrent aussi les caractéristiques du milieu naturel, le poids des structures historiques, certaines préférences culturelles et, bien sûr, les choix collectifs et les politiques publiques. Même s'il demeure bien délicat d'établir des comparaisons internationales en matière d'étalement urbain, les pays européens semblent se différencier fortement quant à l'intensité du déploiement spatiale de leurs villes. De la littérature consacrée à cette thématique, il apparaît opportun d'opposer des pays tels que la Suisse, le Danemark et les Pays-Bas, où l'on a précocement développé une politique d'aménagement relativement stricte visant à limiter la consommation de la ressource foncière, et, d'autre part, des pays comme la

¹ Agence européenne pour l'environnement (AEE), 2006.- *Urban sprawl in Europe - the ignored challenge*, Rapport de l'AEE n°10/2006, Copenhague
Conférence Permanente du Développement Territorial (CPDT), 2002. *Les coûts de la désurbanisation*, Etudes et Documents – CPDT 1, DGATLP, Namur.

Belgique et la France, où l'usage parcimonieux du sol semble être une préoccupation moins vitale².

En plus d'être lié à la politique menée en matière d'aménagement du territoire, l'étalement est également lié aux effets territoriaux de nombreuses politiques sectorielles. Pour le cas belge, le degré élevé de dispersion des agglomérations résulte, certes, de politiques d'aménagement permissives, mais également du manque de coordination entre ces politiques et certains choix collectifs définis dans un cadre sectoriel. Les choix en matière de fiscalité illustrent l'exemple d'une politique qui, bien que produisant des effets considérables sur l'activité immobilière, demeure conçue de manière aspatiale. Dans notre pays, plutôt que la politique officielle du logement, ce sont en fait les déductibilités associées à l'emprunt hypothécaire qui représentent la principale forme d'aide au logement. Selon une estimation récente, les Wallons qui remboursent un crédit hypothécaire se partageraient annuellement un budget de 500 millions d'euros, une somme qui représente près de trois fois le budget consacré explicitement à la politique wallonne de l'aide au logement³. Les déductibilités étant mobilisées pour encourager le statut de propriétaire-occupant, il en résulte mécaniquement un développement accru des périphéries.

La politique du développement économique correspond à une autre illustration du manque de coordination avec l'aménagement du territoire. Cette politique de soutien à l'économie, qui vise notamment à offrir des terrains bon marchés aux entreprises, se traduit par la viabilisation publique de zones d'activités. Pour des raisons de coûts fonciers, les terrains offerts sont souvent positionnés en périphérie, ce qui dès lors dévitalise les tissus urbains traditionnels. Sur le sujet des parcs d'activité, une analyse récente montre qu'au moins 20 % des emplois situés au sein des parcs périphériques wallons correspondraient à des emplois dont les caractéristiques auraient parfaitement pu convenir aux quartiers urbains centraux (faible nuisance pour le voisinage et forte densité d'emplois)⁴.

Le sujet de la politique des transports mériterait également d'être largement commenté pour expliquer l'intense désurbanisation qui affecte la Belgique. En effet, il est manifeste que les choix en la matière ont été très favorable à l'automobile – et donc indirectement à l'étalement – durant toute la seconde moitié du XX^e siècle. A propos du cas belge, le rôle des autorités locales est également fondamental si l'on cherche à préciser les mécanismes de l'étalement. Force est ici de constater le décalage entre, d'un côté, l'objectif du recentrage de l'urbanisation prôné par les autorités régionales et, de l'autre, des vecteurs de financement qui encouragent les autorités locales à urbaniser leur territoire en vue d'élargir leur assiette fiscale.

La conception du modèle alternatif de la ville compacte qualitative

Lors des dernières années, le débat entre aménageurs sur l'étalement et la forme des villes s'est progressivement orienté vers la conception d'un modèle susceptible de conjuguer les dynamiques individuelles et les principes du développement durable. Il est ainsi de plus en plus reconnu que la boîte à outils des urbanistes permet de développer des formes urbaines qui créent les conditions de l'alternative à l'étalement sans pour autant interdire le libre choix

² Halleux J.-M., Brück L. et Mairy N., 2002. « La périurbanisation résidentielle en Belgique à la lumière des contextes suisses et danois : enracinement, dynamiques centrifuges et régulations collectives », *BELGEO*, n°4, pp. 333-354.

³ Halleux J.-M. et Lambotte J.-M., 2004. « Friches d'habitat et désurbanisation en Wallonie », *Géocarrefour*, n°79, pp. 153-162.

⁴ Deloitte & Touche, CREAT & Institut Wallon, 2002. *Etude stratégique visant à éclairer le Gouvernement wallon en matière d'affectation d'espace à l'activité économique dans le cadre de la révision des plans de secteur*. Rapport phase II, inédit.

des lieux d'habitation et sans pour autant porter atteinte à la mobilité des citadins et à la pluralité des lieux auxquels elle leur donne accès.

La première caractéristique de ce modèle alternatif serait de mettre en place des urbanisations résidentielles qui soient à la fois compactes, attractives et bien dotées en équipements verts. Sur ce sujet, l'on sait que la compacité qualitative – à l'image de Louvain-la-Neuve pour prendre un exemple belge – satisfait autant la demande résidentielle que les lotissements diffus. La seconde caractéristique clef d'une organisation spatiale urbaine susceptible de conjuguer les dynamiques individuelles et les principes du développement durable serait de maîtriser la demande de mobilité, par le renforcement de la mixité des fonctions et par la localisation centrale des activités économiques peu nuisantes. Il serait alors envisageable que le développement d'une offre maillée en transports publics et la flexibilité du vélo permettent une recomposition des proximités spatiales en vue d'organiser des programmes d'activité complexes autour de l'usage des modes « alternatifs » à la conduite. Cette recomposition pourrait se structurer à partir des petites villes périphériques et des préexistantes centralités de banlieues, qu'il s'agirait de densifier et de réaménager en lieux de connexité entre réseaux de transports collectifs et réseaux de mobilités douces.

Au-delà de sa conception, se pose évidemment la question de la progressive matérialisation de cette ville « éco-efficiente » permettant de créer les conditions de la durabilité en évitant de réprimer les désirs pour la mobilité et pour un cadre de vie proche de la nature. En Belgique, où les thèses aménagistes ne bénéficient que d'une faible influence sociopolitique, mobiliser les forces interventionnistes indispensables pour concrétiser ce projet de territoire ne sera pas simple. Cela nécessiterait d'abord une vaste prise de conscience et une large adhésion des membres de la société à l'objectif de la durabilité urbaine. Il semble en effet que seule cette adhésion puisse permettre à l'aménagement et à l'urbanisme de sortir des logiques règlementaire et juridique dans lesquelles ils sont trop souvent englués. En s'appuyant sur un large consensus démocratique, il deviendrait alors possible de stratégiquement planifier les évolutions urbaines et de mobiliser les dispositifs opérationnels et fonciers susceptibles de progressivement valoriser les localisations structurantes en y concentrant investissements et développements.

Dans les faits, force est de constater que le projet de la ville compacte qualitative ne mobilise pas. Il est en effet patent que le débat sur la forme des villes demeure limité à des spécialistes dont l'influence est minime sur l'opinion. Le fond du problème semble être qu'une stratégie dont les bénéfices ne sont susceptibles de se concrétiser qu'à l'échelle temporelle de plusieurs décennies ne présente que peu d'intérêt pour les principaux décideurs publics. Même si la thématique du développement durable intéresse, les relations de long terme entre la soutenabilité urbaine et les choix de localisation et de consommation demeurent peu lisibles pour les populations. Concernant la problématique de la forme des villes, il semble donc que l'intérêt à long terme ne prime pas sur l'intérêt des générations vivantes. S'il est vrai que l'objectif stratégique de l'endiguement de la périurbanisation est souvent préconisé par les niveaux de pouvoirs supérieurs et leurs autorités compétentes pour l'aménagement du territoire, de nombreuses décisions sectorielles prises par ces mêmes autorités supérieures demeurent, comme nous l'avons vu, peu influencées par les enjeux liés au territoire. Par ailleurs, comme nous l'avons vu également, l'attitude concrète des autorités locales conduit souvent à un renforcement plutôt qu'à une limitation des dynamiques centrifuges.

Orienter davantage les évolutions urbaines vers la compacité qualitative et écomobile nécessiterait de limiter le décalage entre l'optique aménagiste et les comportements sectoriels. Dans cette perspective, c'est la multiplication des coordinations qui est à rechercher, tant les coordinations entre niveaux de pouvoirs que les coordinations entre politiques sectorielles. Nous pensons notamment à la combinaison d'instruments permettant

une mise en cohérence des outils de la planification spatiale et de la politique des transports⁵, mais également à une spatialisation des aides publiques liées tant à la production immobilière résidentielle qu'à la production immobilière en locaux d'activités. Se pose ici la question fondamentale des rapports de force sociopolitiques susceptibles de permettre aux thèses aménagistes et à l'option de la compacité urbaine qualitative d'orienter et de tonifier ces coordinations.

⁵ Voir à ce sujet les cartes d'accessibilité du territoire wallon par les alternatives à l'automobile : <http://cpdt.wallonie.be> (suivre ensuite « Etat du territoire wallon » et « Cartes d'accessibilité »).
